

持続可能な地域社会をめざす交通権を保障した地域交通政策（提言）

可児 紀夫¹⁾

Guaranteed the right of transportation for a sustainable community Regional transportation policy (Proposal)

Norio Kani¹⁾

要約：持続可能な地域社会をめざす地域交通政策を地方自治体や地域の住民の声，そして現地調査をふまえて提言する。提言は，現代日本が抱える交通問題の現状と課題をふまえ，持続可能な地域社会をめざす交通権を保障する地域交通政策への提言である。提言は，主に国が果たすべき法律・制度設計である。これらの提言が実現すれば，交通権が保障される「誰もが，いつでも，どこでも安全で安定的な交通を享受できる地域社会」が実現する。

キーワード：交通権，行政の責務，住民参加，協同

はじめに

本稿では，これまで地域交通政策について研究を重ね，2011年から文献などで発表してきた地域交通政策への提言をさらに最近の情勢も踏まえ交通権を保障した地域交通政策を提言することを目的とする。今回の研究論文は，愛知大学地域政策学センターの研究助成による各地域での現地調査をふまえて持続可能な地域社会を実現するための地域交通政策を考察する。

この研究の背景には，現代日本の切実で深刻な地域交通問題を地域住民の「自助」で解決しようとする国土交通省の姿勢がある。そのため，国及び地方公共団体の責務を憲法の視点から問いなおすことも本稿の大きな目的である。

I. 交通権を保障した地域交通政策を 提言するにあたって

持続可能な地域社会をめざす交通権を保障した地域

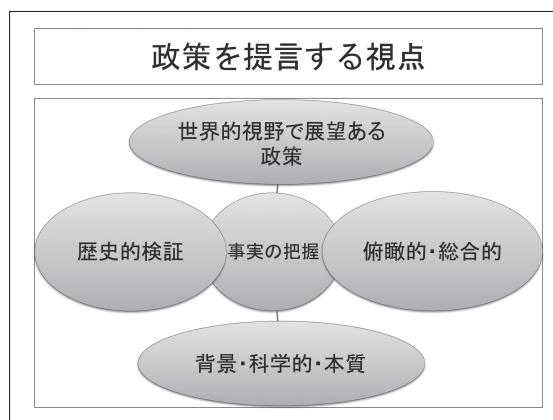


図1. 政策を提言する視点

交通政策を提言する視点

筆者が本稿で政策提言する視点は，次の視点である（図1）。特に，地域における交通問題を解決するためには，地域の課題にある本質を捉え，それを解決する交通政策を創造することが重要である。事実を的確に把握し，その背景と本質を探り，俯瞰的・総合的に捉え，歴史的検証を行い，世界的な視

1) 可児紀夫 愛知大学地域政策学部地域政策学センター研究員，愛知大学講師（非常勤）連絡先 vyx05047@nifty.ne.jp

野でとらえることにより、課題を解決するための的確な政策が創造できると考え、これらの視点で政策提言をおこなう。

2016（平成28）年に横浜市で高齢者が通学児童を死亡させた自動車事故²⁾が発生した。この事件をマスコミ等は認知症を患った高齢者の運転の是非を問うことを争点として報道した。現場での調査から判明したことは、この事故の問題の所在は高齢者の運転の在り方はもとより通勤通学で人通りが多い狭い歩道を通行規制し、歩行者の安全確保を優先すべく交通政策をとらないところに問題の所在があり、問題の本質を的確に捉えた政策をとらないと事故の再発を防ぐことができないことをものがたる事例である。このような事故は京都府亀岡市等³⁾でも若者の無免許運転を争点とする報道であったが、現地を調査すると通学時の自動車交通の規制（迂回）という交通政策のあり方が本質にある自動車事故である。

交通権を保障した地域交通政策は、問題の所在を明らかにし、本質を捉えた的確な政策である。

交通を考える意義

交通を考える意義は、①持続可能な地域社会を創造する時、交通は、エネルギー、食、水とともに社会的な基礎で持続可能な地域社会を創造する役割を果たす。②交通政策は、まちづくり（国づくり）の基盤となる。ルクセンブルク⁴⁾では、公共交通機関のすべてを無料化にするという国づくりが進められているように交通は地域・国づくりの基盤となる。③交通は、社会的な便益をもたらす。交通は経済効果だけでなく健康、教育、福祉等地域全体で捉えると大きな社会的な便益をもたらす。④交通の本質は人と人との交流で、交通は文化を育む。同時

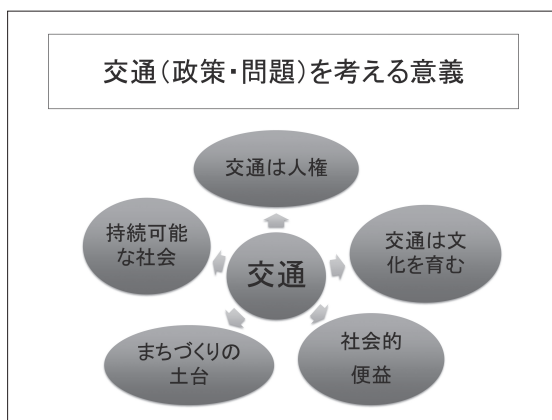


図2. 交通（政策・問題）を考える意義

に、交通は戦争の手段とされることも注視しなければならない。⑤交通は人間社会をささえ、社会的な人間社会にはなくてはならない基本的な人権である。以上のことから交通を考える意義がある。特に、現代日本社会において切実で深刻な地域交通問題を考える意義がここにある（図2）。

交通とは

本稿では、交通、地域、持続可能な社会を次のとおり定義する。

交通の概念について先行研究では、「交通は社会（人間の生存）が存続するための必須条件」、「交通が都市の発達を促進する」等論じられてきたが、筆者は1859年にマルクスが経済と文化から交通を定義した「社会経済と交通は、相互に影響を与えながら発達を遂げたのであるが、この過程は同時に異なる文化の接触と交流を促すことによって、さらに文化の発達を刺激する。」が適切な交通の定義であると考えている。

2) 2016（平成28）年10月28日午前8時5分、横浜市港南区の特急列車が止まる駅への通勤・通学客が多い狭い裏通りで集団登校中の小学生10人の列に88歳の男性が運転する軽自動車が入り込み、小学一年生の児童が死亡した事故で、男性は認知症を患っていたと報道されている。

3) 2012（平成24）年4月23日に京都府亀岡市の府道402号で発生した交通事故で、登校中の児童と保護者の列に軽自動車が入り込み、10人がはねられ3人が死亡、7人が重軽傷を負った。原因は、睡眠不足の若者の居眠り運転で少年は無免許運転であったため、危険運転致死傷罪適用の有無が争点となった。

4) ルクセンブルク（人口60万人）では、2020（令和2）年に国内の電車やバスなど公共交通機関のすべてを無料化にする方針を2018年2月に明らかにしている。その費用は政府が負担する。渋滞緩和と環境対策が大きな目的である。この国は一人あたりのGDPは1992（平成4）年以降世界一位である。

ここでいう交通とは、衣食住とともに人間が生きていくための営みの基盤をなすもので、社会的な存在である人間の交流を本質とする。したがって、交通を人の移動の確保ということだけでなく、歩行の安全、自転車の安全走行もふくめて交通を暮らしのなかで捉える。したがって、筆者は、交通は人間が生きていくための権利、基本的な人権と考える。

地域とは

次に、地域である。これまで国土交通省は法律体系や通達において地域を地方自治体の枠組みで捉えてきた。筆者はそのことが地域の交通問題の解決を妨げ交通問題を深刻にした一つの要因であると考えらる。

本稿での地域とは、日常的な暮らしという生活圏域で地方自治体の枠を超える場合もある。地域交通政策における地域は、日常の生活圏域で地域の自治を尊重し、地域の課題を解決するために協同する地域である。的確な政策を立案する場合、日常生活圏域を的確に捉えることが重要である。

地域は、①自治会などコミュニティ単位、②自治体単位、③自治体の合併による旧市町村、④自治体の集合単位、⑤歴史経済単位、⑥都市圏域単位等が考えられる。

第32次地方制度調査会の中間報告（2019（令和1）年7月）では「圏域」（大都市などの中心市と周辺自治体で構成）という枠組みで地域が考えられているが、国が一律に地域を指定するという過ちを再び犯すことがないように注視する必要がある。筆者は、地域交通政策を策定する時は日常生活圏域として中学校区・小学校区が一つの目安となると考える。

持続可能な地域社会とは、平和で人間の尊厳が尊重され、食、エネルギー、水等の地域資源を活用した循環型の地域経済が確立している地域社会で、そのなかで、交通は社会的人間の生活を支えていく役割を果たす。

また、本稿での地域交通政策とは、日常生活を営む買物、通院、通学など日常生活をおこなう生活圏域の交通を確保する政策である。

II. 現代日本の地域交通の現状

現代日本の地域交通は、乗合バス、タクシー、地方鉄道の公共交通が衰退して、地域では自治体が主体にコミュニティバスや乗合タクシー等を交通事業者に運行を委託して地域の交通が確保されている事例が多くみられる。国土交通省は乗合バスの65%、地域鉄道の74%が赤字事業者⁵⁾とし、運輸事業の経営事業は悪化していると考えられている（図3）（図4）（図5）。

そして、過疎地域では、自家用自動車による有償運送で地域の人々のボランティアによって交通が確

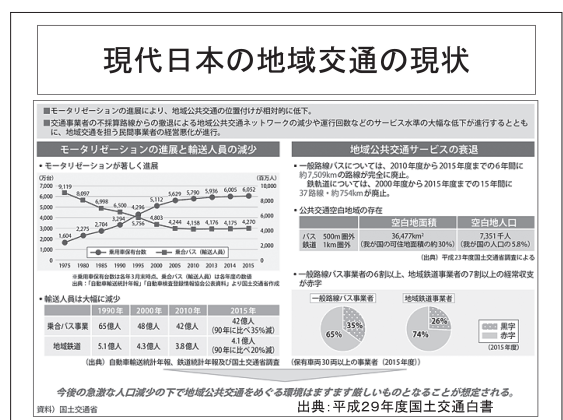


図3. 現代日本の地域交通の現状①

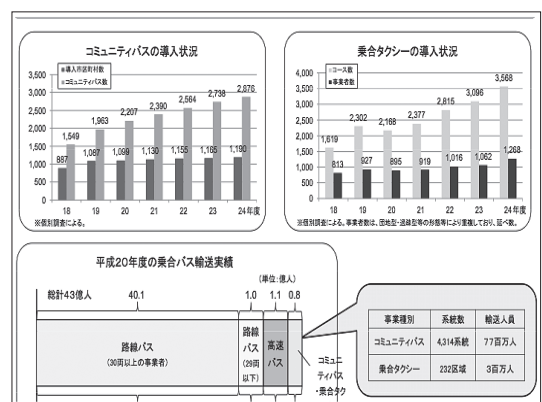


図4. 現代日本の地域交通の現状（コミュニティバスなど）

5) 平成29年度国土交通白書より。

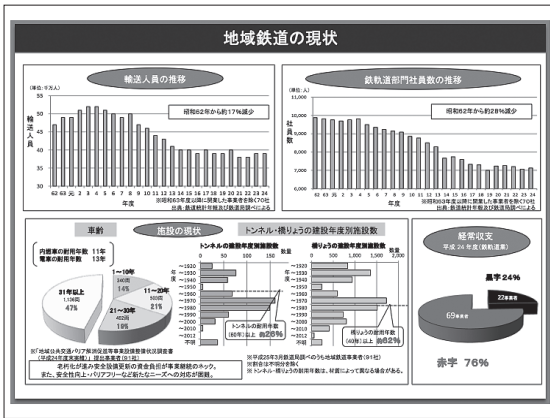


図5. 現代日本の地域交通の現状（地域鉄道）

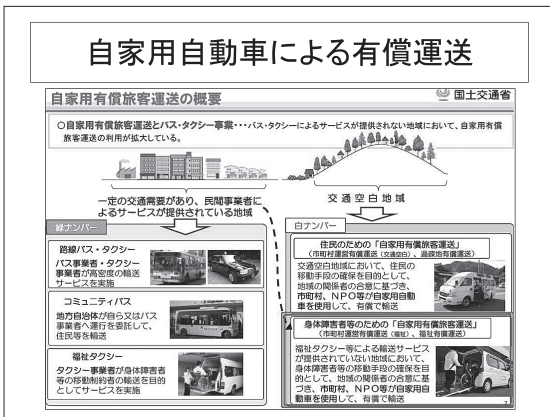


図6. 現代日本の地域交通の現状（自家用自動車の有償運送）

保されている現状がある（図6）。

では、何故、このような深刻で切実な交通問題が生じたか。筆者は、戦後75年の交通政策に問題があると考えます。

現代日本の地域交通を歴史的に見ると、現在の地域交通の危機は二度目である。一度目は、1960（昭和35）年代からのモータリゼーションにより、地域から路線バスの路線が撤退した時期だ。当時、運輸省は市町村に自家用自動車有償運送「許可」制度と

脆弱な補助制度で対応し、抜本的で総合的な交通政策と財政制度の確立を怠った。モータリゼーションに対する的確な交通政策が確立されなかったことが今日の交通問題を深刻にした大きな要因の一つであると考えます。

また、国・自治体をはじめ国民のなかにも、公共交通への理解が不足していた。中部地方交通審議会⁶⁾では、岐阜市内の路面電車の廃止を答申し、岐阜市議会は路面電車の廃止決議⁷⁾を行なった。その背景には自動車交通を優先する市民の意識と政策があった。

さらに、地域交通を深刻にした政策が2000（平成12）年代以降の運輸事業の規制緩和と政策で、その政策により公共交通はさらに衰退し、交通問題はより深刻で切実なものとなった（図7）（図8）。

このような状況にも関わらず、国は交通を経済的な価値からとらえ、地方自治体等への「補助」制度も単年度予算で、国が事業内容を定め、利用者数の増加など定量的な事業評価になっているため、地方自治体は地域の課題を解決するための予算が確保できないことも交通問題をさらに深刻にしている。その背景にあるのは、地方自治の本旨という憲法の理念の尊重が政策にいかされていなかったことである。地方自治の尊重、地域住民の参加と自治が政策にいかされてこなかったことが深刻で切実な交通問題をひきおこした大きな要因の一つになっている。

さらに、地域交通政策を考えると、直視しなければいけないことは、「地域交通は地域の力（ボランティアなど）で」「地域の人たちの責任において地域の交通を確保する」という「自助」を基本的な考えとして地域交通は確保するべきであるという考えである。高齢者が高齢者を心配しながら輸送することが繰り返されている現状は持続可能な交通とは言えない。

したがって、これらの現状から展望ある地域交通政策を模索するならば、モータリゼーションに対応

6)「岐阜県における公共交通機関の維持整備に関する計画について」（答申第3号）昭和63年3月25日 中部地方交通審議会「長良線（軌道・路面電車）は、（略）バス輸送に一本化することを検討すべきである。「長良線・徹明町～長良北町間の廃止」を答申する。

7)「本市議会は、岐阜市内の今後の飛躍的な発展と住民の明るく住みよい、しかも平穏な市民生活を願うがゆえに、あえて電車軌道の早急な撤退を望むものである」（1967（昭和42）年12月22日 岐阜市議会）。

現代日本の貸切バス事業の現状

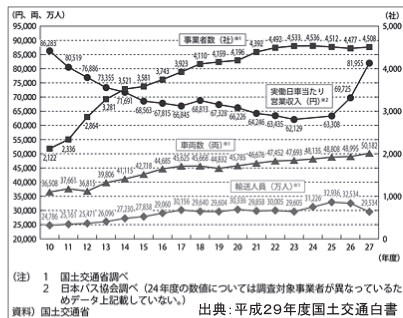


図7. 現代日本の地域交通の現状（貸切バス）

現代日本のトラック事業の現状

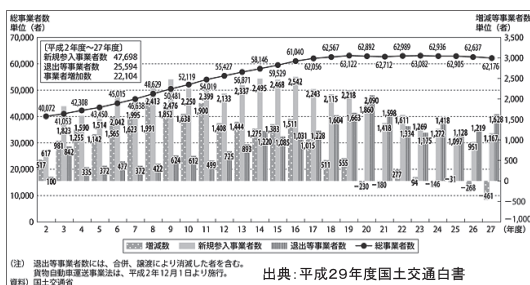


図8. 現代日本の地域交通の現状（トラック事業）

する交通政策を確立すること、運輸事業の規制緩和と政策の見直しを図ること、公共交通に位置づけがされていない自家用自動車による有償運用等から持続可能な交通を行政が責任をもって確保する交通政策を確立することが現代の地域交通問題を解決する鍵となる。

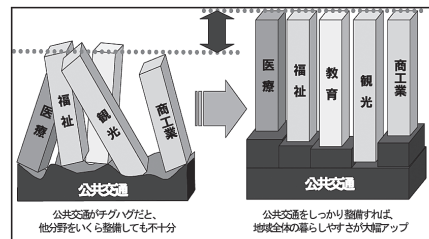
現代の地域交通を深刻で切実にした要因

地域交通政策を提言するにあたって、現代の地域交通を深刻で切実にした要因についての問題意識は、次のとおりである。

交通は、基本的人権であるにとらえ、誰もが、いつでも、豊かな交通を享受できる地域社会は住民参加のもと、国及び地方自治体の責務として目指す地域社会である。深刻な現代日本の地域社会における

木曽町の交通政策

図2-公共交通はまちづくりの土台



出典: 木曽町作成資料

山村に人が住んでいなければ国土は守れない。そこに住む人の生活を守るため、命の交通網が木曽町の生活交通システムです。(町長の言葉)

図9. 木曽町の交通政策

交通問題は、戦後75年の交通政策の不作为と誤り、そして地方自治の本旨が地域政策に生かされていなかったことによりさらに深刻になった。

そのため、主権者、行政及び交通事業者は、憲法の理念を羅針盤にすえて政策議論をすることを呼びかけたい。また、特に、公務員は憲法の理念を実現する公務労働に誇りをもち、地域に入り、地域の声を聞き、地域の課題を理解し、課題解決のための政策を創造する大きな力になってほしい。

Ⅲ. 交通権を保障する地域交通政策の提言

地域交通政策の政策理念

以上の現代日本の現状をふまえ、筆者は地域交通政策を提言するにあたり、交通政策の理念を明確にすべきであると考えます。

筆者は、地域交通政策の政策理念には、交通権、クロスセクターベネフィット、木曽町の交通政策の理念（図9）、そして、アメリカでのクルマ社会を前提とした近代都市計画からの脱皮を目指す新たな都市論で、スプロールの弊害を打破しようとする新たなまちづくり運動・考え方であるニューアーバニズムを政策理念の中心的な考え方とする。これらを政策理念として、地域交通問題を解決する政策を提言する。

交通権

交通権は、重度障がい者が「私も外に出たい」と

いう思想から交通権学会が「国民の交通する権利」とし、憲法第22条（居住・移転および職業選択の自由）、第25条（生存権）、第13条（幸福追求権）など関連する人権を集合した新しい人権であると定義づけた。そして、交通権憲章では①平等性、②安全性、③利便性、④文化性、⑤環境保全、⑥整合性、⑦国際性の尊重などを交通権実現の原則とすることを提案している。筆者は、交通権が保障された地域社会とは、「誰もが、いつでも、どこでも安全で安定した豊かな交通を享受できる地域社会」で、そのためには地方自治の本旨、憲法前文にある平和的共存が大きな力を発揮すると考える。

クロスセクターベネフィット

クロスセクターベネフィットとは、「ある部門でとられた行動（出費）が、他部門に利益（節約）をもたらす」という考えで、公共交通への税負担は、多くの社会的な便益をもたらすものであるという考えである。中学公民教科書に「赤字バス路線に税金を使うべきか？～市長の立場から社会資本の整備について考える」という課題がある。

筆者は交通とは何か、交通が果たす意義、交通がもたらす社会的な便益などを総合的、系統的に学ぶ教育に改める必要を感じる。

名古屋市では、河村名古屋市長が市長就任直後、敬老パスの廃止を打ち出した。市民の反対運動もあり2013（平成25）年に名古屋市は自ら日本能率協会に敬老パスがもたらす影響調査をした。調査は社会参加、健康効果、経済効果、環境効果等を調査したところ、支出した事業費の2.3倍の経済効果をもたらすことが明らかになり廃止を思いとどまった。今では市営交通だけでなく、名古屋鉄道やJR東海でも敬老パスで乗車ができないか名古屋市は検討をしている。

木曽町の交通政策

木曽町の交通政策とは、長野県木曽町が2005（平成17）年に合併⁸⁾で発足したとき、2007（平成19）年4月1日から本格的に運行した木曽町生活交通シ

ステムの政策理念である。「公共交通はまちづくりの土台である。国土を守る地域住民の命を守る 命の交通網」という理念である。（図9）

ニューアーバニズム

さらに、モータリゼーションに対する考えとして、過度にクルマに依存する都市政策がもたらしたスプロール化の弊害である道路渋滞、コミュニティの崩壊が深刻になり、クルマ社会を前提とした近代都市計画からの脱皮を目指す新たな都市論で、スプロールの弊害を打破しようとする新たなまちづくり運動・考え方がニューアーバニズムである。1980年代以降、LRT（Light Rail Transit 次世代の軌道系交通システム）を中心に歩行者・公共交通を優先する公共交通指向型の開発が全米各都市で増えてきた。コンパクトシティーを目指す日本の各都市には政策理念として取り入れるべき考えである。

交通権を保障する地域交通政策 10の提言

これまでの現代日本の現状から地域交通政策への提言10を国及び地方自治体、国民に問う。

- 提言1. 現行の交通政策基本法を交通権が保障された交通基本法へ改正すること。
- 提言2. 国は、クルマ社会から持続可能な社会をめざす総合的な交通政策を確立すること。
- 提言3. 地方自治体は、交通権を保障し、住民参加・自治の拡充、情報公開の徹底を図る交通基本条例と地域交通政策を制定すること。
- 提言4. 国は、交通基金創設による財政制度と総合的な交通行政組織の確立を図ること。
- 提言5. 国は、現行の運輸安全委員会を独立機関とするとともに交通運輸産業の労働環境の改善を図ること。
- 提言6. 国、地方自治体は、人口減少・高齢化社会に向けた安全で安心できる制度設計をすること。
- 提言7. 国は、運輸・物流のモーダルシフトとトラック事業者の協同化を図り、地方自治体

8) 2005（平成17）年11月1日、木曽福島町、日義村、開田村、三岳村が合併して木曽町が発足する。

は地域防災対策と一体になった物流政策を確立すること。

提言8. 国は、自然災害を被っている地方鉄道など公共交通を維持する制度を確立するとともに地域公共交通活性化法を総合的な地域交通を確保する法律へ改正すること。

提言9. 国は、運輸事業の規制緩和政策など国土交通行政を検証する検証委員会を国土交通省から独立して設置すること。

提言10. 国・地方自治体、国民は、交通、エネルギー、教育、福祉分野が一体となった持続可能な地域社会を目指すこと。

提言1. 現行の交通政策基本法を交通権が保障された交通基本法へ改正すること

現行の交通政策基本法⁹⁾は、法律制定に向け国民的な議論をへず、憲法の理念を具現化するという基本法としての理念をもちえないばかりか、第三条¹⁰⁾では国際競争力の強化に寄与することを交通の機能の確保とし、第一条¹¹⁾目的では国民経済の健全な発展を図るなど経済的な価値を重視し、交通が果たす豊かな人間生活の実現への理念が欠如している。

また、現代の地域における最大の課題である自動車事故防止など交通安全に対しては、第一条で「交通安全対策基本法と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し」と自動車交通事故を地域交通政策で解決するのではなく、自動車の円滑な交通を図る交通安全対策基本法にゆだね自動車交通事故を交通政策で解決することを回避した。同時に、重大な事故を引き起こす要因となっている運輸事業の労働環境の改善への基本的な方針もないがしろにされている。何よりも地域で衰退する交通の確保に対する基本的な考え方が明確にされていないように現代社会の大きな課題を解決する基本的な方針が欠如している。

さらに、憲法の理念である基本的人権の実現、地方自治の本旨など憲法を具現化するという基本法としての理念やそのための国及び地方自治体の責務、地域住民の参加及び財政的な制度を確立する規定が明記されていない。

交通権を保障した交通基本法への改正の提言

筆者が提言する交通基本法は、交通は人間社会の生存の基礎で基本的人権であることを明確にし、現行条文にある「交通安全対策基本法¹²⁾と相まって」や「第七条で交通安全対策基本法その他の関係法律で定めるところによる」でなく、交通安全に対しても交通基本法が責任を持って解決する法律とすることである。

さらに、交通政策基本法における国、地方公共団体の責務は、同法第二条から第六条に定める交通に関する施策についての基本理念にのっとり、交通に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有するとしている。しかし、スポーツ基本法は、スポーツは「世界共通の人類の文化である」「スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは、全ての人々の権利」とし、前文で国民生活に目を向けスポーツの意義、世界平和への貢献が明記され、これを第一条で目的とし、第二条で基本理念として8項に及ぶ規定を定めてこれを実施することを国の責務としているように交通基本法においても憲法の国民主権にのっとりた視点で国の責務を明記することを提言する。

さらに、国民の交通を享受するための財政制度の基本的な方針を明確にすることが理念法としての基本法の役割である。交通権を保障する財政措置を明確にすることを提言する。

そして、地方自治の本旨を実現する規定では、政策への国民の参加と自治を明確にすること、交通を支える運輸事業の安全や労働環境に対する基本的な

9) 平成25年法律第92号。2013(平成25)年11月に成立、翌12月に施行。

10) 交通に関する施策の推進は、(略)交通が、豊かな国民生活の実現に寄与するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他地域の活力の向上に寄与するものとなるように、その機能の確保及び向上を図られることを旨として行われなければならない。

11) 国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

12) 昭和45年法律第110号。

政策方針を明記することを提言する。

提言2. 国は、クルマ社会から持続可能な社会をめざす総合的な交通政策を確立すること

現代日本の地域交通をこれほどまでに深刻な地域問題としたのは、戦後日本の交通政策¹³⁾に自動車交通が及ぼす地域交通の衰退、都市のスプロール化を解決する都市計画、環境政策などを含めた総合的な交通政策を確立しなかったという行政的不作為がある。そのため、地域交通はより深刻化し、スプロール化による開発で環境悪化、コミュニティの喪失、食料自給を支える農業への影響はこれまで以上に深刻になった。

さらに、自動車事故を交通安全対策基本法に基づく道路交通法にその対策だけをゆだね、歩道橋建設など車優先する交通対策を助長し、国民に対しても車優先意識を定着させたことが、今日の悲惨な交通事故の多発を招いている要因の一つである。ここでも、クルマ社会に対する適切な交通政策の不作為が指摘される。

京都府亀岡市内、横浜市内、豊中市内の自動車事故の現地調査から、高齢者の運転免許問題や若者の無謀な運転だけが事故の本質ではないことが明らかになった。これらの自動車事故は、総合的な交通政策で解決を図る課題である。

すでに、韓国ソウル市では、クルマ社会から人間中心の交通政策が進んでいる。東京都の交通政策と比較するとその政策理念が明らかに違うことが明確である。

総合的な交通政策を確立する提言

国は、交通安全についても交通政策で解決を図るという方針のもと、クルマ中心から安全な歩行・自転車走行や公共交通を優先する総合的な交通政策を確立することを提言する。さらに、公共交通に乗りできない障がい者や高齢者の交通の享受、自動車交通量の抑制・誘導、自動車交通事故を防止する総合的な交通政策を策定することが国の責務であること

を提言する。

提言3. 地方自治体は、交通権を保障し、住民参加・自治の拡充、情報公開の徹底を図る交通基本条例と地域交通政策を制定すること

戦後以来、地域交通の確保は、主に道路運送法、鉄道事業法など事業法にもとづき交通事業者からの事業計画変更などの申請を国土交通省の出先機関が審査してバス路線やバス停留所の位置が決められ、地域住民が参加をする法律体系になっていなかった。また、審議会など委員会に利用者代表団体などが委員に就任していることをもって国民の意見を聞いているという仕組みにはなっているが、地域の交通を地域住民の意見と議論で創り上げていくという仕組みにはなっていない。そのことが、現代日本の地域交通を深刻にさせてきた大きな要因の一つと考える。地域の声や地域の細やかな状況を把握しないでの確な地域政策はできない。

国土交通省は、地域交通の衰退をこれまでの方向を転換して地方自治体に交通の確保を担わせた。地方自治体は、国のちぐはぐな方針に迷わされながら地域公共交通網形成計画を策定して地域交通の確保をめざしている。また、2017（平成29）年4月1日には豊橋市が「豊橋市の公共交通をとともに支え育む条例」を制定したように国土交通省は、2014（平成26）年12月時点で全国6市1県が「公共交通条例」を制定したと公表している。

ここで指摘したいことは、これらの条例は、主に「公共交通の維持及び活性化」を目的にした国の法律に準ずる条例で、地域での通学路における自動車事故、公共交通を利用できない人たちの交通確保など地域の深刻で切実な交通問題の課題に对应していないことだ。

筆者は、これらの地域の課題を反映した条例を制定することはまちづくりの目標が明確になり、地域が一体になるなどの意義があり、住民参加や情報公開の徹底を図る交通基本条例¹⁴⁾と地域交通政策を制定することを提言する。

13) 詳細については、『交通は文化を育む～地域交通政策への提言』を参照。

14) 詳細については、『交通は文化を育む～地域交通政策への提言』を参照。

提言4. 国は、交通基金創設による財政制度と総合的な交通行政組織の確立を図ること

地域交通への国の予算は、年々、減額され、地方自治体に対し責任だけを押し付け、財政的な保障がされていないのが現状である。国土交通省は地域交通を確保するための予算として地域公共交通確保維持改善事業費として予算化をしているが、その補助事業は、国が補助事業の内容を決めていること等から地域が地域の課題を解決するための補助制度となっていないばかりか単年度予算のため地方議会や地域住民と十分な話し合いがなされないまま申請に及ぶという現状がある。そのため、地方自治体は予算の獲得が目的となり、国土交通省や他の省庁などの補助制度を探し求めているというのが実態である。

また、地方自治体は特別交付税や過疎債等あらゆる措置を施し経費を補填している。外国では、公共交通に関わる経費は運賃等の収入では賄うことはできないという前提にたち国、地方自治体、企業が経費を補填して持続可能な財政体制を確立している。

このような現状から、地域交通を確保する財政制度は、法律で定める等持続可能な制度を確立すること、地域の課題解決のための予算配分であること、各省庁の窓口を一本化すること等が地方自治の本旨に適していると考えられる。具体的には、交通基金の創設をはかり、地方自治体は地域の課題を解決するための予算を申請し、国は審査して予算を配分する制度を法律で明確にすることを提言する。

基金の財源は、予算の組み替えと企業への賦課をする制度の確立で対応する。予算の組み替えは、国土交通省の港湾、空港、道路予算額の一部を流用すれば現行予算の数倍の予算額が確保される。また、企業の賦課制度は、従業員の通勤手段の確保及び地域への社会的責任であり、企業の課税を検討することも提言する。

提言5. 国は、現行の運輸安全委員会を独立機関と

するとともに交通運輸産業の労働環境の改善を図ること

戦後75年の間、重大事故が多発しているが、その教訓が地域交通政策に生かされているとは思われない。戦後の重大な自動車事故を通して事故の本質を検証する。

当時、交通戦争と呼ばれていた1966（昭和41）年12月15日に愛知県猿投町（現在豊田市）で発生した自動車交通事故¹⁵⁾を契機に土砂等を運搬する大型自動車による交通事故の防止等に関する特別措置法が制定された。さらに自動車の保安基準や運転免許制度の改正がおこなわれた。この事故の原因は、自動車運転手（当時29歳）が供述した「疲労が蓄積し居眠り運転をした」ということで終了した。しかし、当時の新聞を閲覧すると、岐阜県陸運事務所（当時）が荷主の桑原本材（岐阜市）に聞取り監査を行い、早朝から数回の輸送を依頼する等無理な輸送を荷主が強要した運送契約の疑いがあることを示唆している。現在も続く、不適切な取引がもたらす運転者の過労が大きな事故の要因と考えられる。

さらに、飛騨川バス転落事故の事例を検証する。この事故は1968（昭和43）年8月18日岐阜県加茂郡白川町の国道41号線で土砂災害によるバス事故である。この事故の争点は、当時、大雨等の災害時における国道の管理、無理な運行ではないか等というもので、事故の原因は解明されていない。当時の新聞記事を閲覧すると、運行するバス事業者と運行を依頼する旅行取扱事業者の力関係を問い、バス事業者が無理な運行をしなければならなかったのではないかという論調の記事もある。

この二つの事故の背景・本質には、運輸事業の適正な取引という課題が明らかになる。特に顕著に不適切な取引が行なわれている運輸事業は貸切バス事業やトラック事業である。国土交通省も「荷主、元請事業者からの請負取引が、複数の下請事業者にまで及ぶ下請多層構造が課題」（トラック運送事業における下請・荷主適正取引推進ガイドライン／平成

15) 愛知県西加茂郡猿投町大字越戸（現在 豊田市越戸町）で1966（昭和41）年に発生した自動車事故。ダンプカーが横断歩道を渡っていた越戸保育園の女性保育士と園児約50人の列に突っ込み保育士1名を含む11名が死亡、22名が重傷を負った重大事故で、国会でも取り上げられた。

20年3月、平成29年8月改定 国土交通省）と不適切な取引が横行していることを指摘している。2017（平成29）年度に公正取引委員会が3万の荷主、4万の物流事業者を対象に書面調査をした結果、596名の荷主に改善をもとめる文書を2018（平成30）年3月に発送している。

最近では、軽井沢スキーバス事故¹⁶⁾ 対策検討委員会（第3回平成28年2月18日／自動車局）で旅行者との取引を「下限割れ運賃による契約」を問題にして適正な取引を検討している。

問題はこのような不適切な取引は戦後以来発生し、運輸事業において重大な課題にもかかわらず、国は適切な交通政策を戦後以来講じなかったという行政不作為がある。

筆者は、運輸事業の重大事故だけでなく、通学路における自動車交通事故も含めて事故の背景、事故の本質的な原因迫及、行政の政策的な欠如も含めて検証する機関設置の必要性を感じる。運輸安全委員会は、重大な交通事故の原因を追及するのみならず、原因の背景を交通政策からの視点で検証し、交通政策担当官庁からはなれ、独立した機関とすることを提言する。

提言6. 国、地方自治体は人口減少・高齢化社会に向けた安全で安心できる制度設計をすること

朝日新聞が報じた地域における交通の現状を取りあげた記事¹⁷⁾ がある。この記事の論点は、運輸事業の赤字経営による地域交通の危機を地域で守るということを主張する記事で、今日の日本の地域交通の現状を表している。

この記事で両備グループの小嶋代表が提起するように国のビジョン、総合的な政策・方針が明確にされていないこと、財政制度が確立されていないことが地域交通の危機を招いている。さらにいえば、この危機的な状況は政策がもたらしたものと見える。それは、1965年当時、モータリゼーションが

発達し、地域のバス路線が撤退に追い込まれたとき、国は自治体による自家用自動車有償運送の許可と車両購入費などの補助制度による交通政策にとどまったことが今日の深刻な交通問題を引き起こしたもので、再び地域に押し付けるような政策を繰り返してはならない。

極度の不安がもたらしている人口減少・高齢化社会では安全で安心できる制度設計が必要である。子育て世代については、世界の現状から見ても保育費、義務教育費の無償化、指導委員・教育従事者の増員、教育施設の充実が国防の安全保障より優先されるべき政策である。若者から中高年齢層の労働者階級には、働きがいのある労働の保障である。昨今の労働者不足の大きな要因の一つが劣悪な労働環境による雇用喪失である。高齢者においては、高齢者の人権と人間としての尊厳を基礎とした社会参加による地域の自治への参加が安心できる地域社会といえる。

これらの基本的な考えをもとに、交通問題では、誰もが、安全で安心して交通が享受できる地域社会を形成するための制度設計を早急に確立する必要がある。具体的には、①公共交通活性化法を地域交通確保法に改正する、②法律には公共交通も利用できない人たちの交通確保の措置とその財政制度の確立をすることが緊急な課題である。

脱クルマ社会を目指すニューアーバニズムによる交通政策

2011年、アメリカ・ポートランドでの調査で明らかになったことは、誰もが安心して社会参加ができる制度が確立されていることである。

1980年代以降、アメリカでは、歩行者・公共交通優先の取組を進める都市が増加した。81年・サンディエゴ、85年・バッファロー、86年・ポートランドではライトレールの導入がはじまった。ポートランドは、1940年代に廃止された路面電車がよみがえった。93年頃から、過度にクルマに依存してきた

16) 2016年（平成28年）1月15日、長野県北佐久郡軽井沢町の国道18号線で大型観光バスが転落した事故で15名が死亡した事故である。

17) 2018（平成30）年9月9日（日）付の朝日新聞記事。

都市政策がもたらしたスプロール化の弊害を打破しようと新たなまちづくりの運動・考え方であるニューアーバニズムがアメリカ全土にひろがった。このニューアーバニズムをいかした公共交通指向型の開発（TOD）により、自動車交通に対する抑制政策が現在の住みやすいまちづくりを形成したといえる。同時に、この政策を連邦政府などは法制度や財政制度を確立して支えている。

1964年に都市大量公共輸送法 (UMTA), 1990年に米国障害者法 (ADA) (Americans with Disabilities Act of 1990) が制定され, 障害者差別解消法が2016年4月から施行された。連邦政府による支援制度が充実している。その結果, バスや電車を運営する公共交通機関には, その沿線3/4マイル (1.2km) の範囲においてパラトランジェット¹⁸⁾ の設置が義務付けられるなど公共交通を利用できない人でも安心できる制度が法律で明記されている。

提言7. 国は、運輸・物流のモーダルシフトとトラック事業者の協同化を図り、地方自治体は地域防災対策と一体になった物流政策を確立すること

トラック輸送は、国民の生活物資を輸送する基幹的な輸送機関として国内貨物輸送の約6割（トンキロベース）を占めている。そのトラック事業の事業者の99.9%が中小企業で脆弱な体質で、荷主との取引も不適切で下請化という状況が戦後以来の大きな課題となっている。

また、最近のトラック運転者不足は顕著で、その要因は多くあるが、大きな要因の一つが運輸事業の労働環境の劣悪化である。

そのような課題を解決するためトラック事業の協業化、協同化を推進し、中小事業者の体質強化、効率的な経営、労働環境の改善を図り運転者不足を解消することを目指すことが急務である。国はそのための物流政策と指針を示すことが責務となっている。

さらに、地域の日常生活物資の輸送は、災害時に



図10. 地域公共交通活性化法の概要

は機能不全となり、暮らしと命の危機をもたらすことを東日本大震災で経験したにもかかわらず、その後の災害において、その経験がいかされていない。東日本大震災の災害時に緊急輸送確保にたいする国による輸送確保命令を発出しなかったことや日常的に県境を越えた広域の輸送体制を確立する指針を示さない国の責任は大きい。したがって、地方自治体は周辺自治体と日常的に日常生活物資の確保のため地域防災対策と一体になった物流政策を講ずることを提言する。

提言 8. 国は、自然災害を被っている地方鉄道など公共交通を維持する制度を確立することとともに地域公共交通活性化法を総合的な地域交通を確保する法律へ改正すること

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律は、2007（平成19）年法律第59号として制定された（図10）。その目的は、「市町村による地域公共交通総合連携計画」の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする。」を次のように改

18) パラトランジェットシステムとは、ドアツードアの送迎を中心とした比較的小型のバンや乗用車などを用いた障害者・高齢者等へのサービスを提供する交通手段。

正した。

改正された目的は、「交通政策基本法の基本理念」のっとり、地方公共団体による地域公共交通網形成計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする。」とし2014（平成26）年11月に施行した。（下線は変更箇所 筆者）

その改正理由は、「持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、市町村等による地域公共交通網形成計画の作成、同計画に定められた地域公共交通再編事業を実施するための地域公共交通再編実施計画の作成、同計画が国土交通大臣の認定を受けた場合における同事業の実施に関する道路運送法等の特例等について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」とした。

さらに、2016（平成28）年8月施行した法律改正の理由は、「持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、認定軌道運送高度化事業等の実施に必要な資金の出資等の業務を独立法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に行わせる等の措置を講じるほか、独立行政法人に係る改革を推進するため、同機構について高度船舶技術に関する業務の廃止等の措置を講じる必要がある。これが法律案を提出する理由である。」とした（図11）。

この一連の法律改正の推移から明らかになることは、この法律は、公共交通の活性化のための予算措置を講じるもので、地域の交通問題など地域の切実な課題にこたえた法律でないことが明確になった。さらに、地域公共交通総合連携計画から地域公共交通網形成計画にするなど地方自治体の主体的な政策

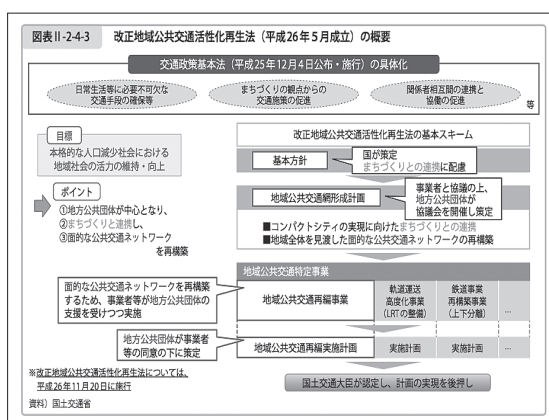


図11. 改正地域公共交通活性化法の概要

づくりを進める方針になってなく、地方自治体は連携計画を策定し、さらに網計画を策定しなければ予算措置が確保できないと地方自治体は国の無責任な方針に振り回される結果となった。

このことから、基本法を具体化する法律は、公共交通を活性化及び再生することを目的するのではなく、地域の課題にこたえる法律に改正し、予算措置を講じる必要がある。このような措置は、すでにドイツなどは、「近距離公共旅客交通の地域化に関する法律（地域化法）」が1996年に制定され、この法律に基づき、ドイツ鉄道の近距離旅客輸送を含む鉄道、バスなどの近距離旅客輸送については、すべて州の権限とされ、必要な財源は、この法律に基づいて鉱油税収の一定額相当を連邦から州へ財源として交付されている。

さらに、2019（令和1）年10月の台風など災害における被災で地方の鉄道が不通となり、民間調査では、現在11事業者、24区間が不通となっている。特に、地域鉄道¹⁹⁾は、事業維持が課題のうえに自然災害に対する対応が近年日常的になっている。さらに、忘れていけないことは、JR 東日本鉄道常磐線の富岡駅から浪江駅区間である。2011（平成23）年3月に原発災害により被災して以来、いまだ復旧されていない現状がある。筆者は災害後、4回にわた

19) 地域鉄道とは、一般に新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄道路線のことをいい、その運営主体は中小民鉄並びにJR、一部大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターです。平成31年4月1日現在で96社。（国土交通省）

りこの周辺の調査をしている。交通権という人権が
人災において犯されている状況を国は早急に復旧さ
せる責務がある。

以上、自然災害を被っている地方鉄道を早急に国
の責任で復旧させ、地域の課題を解決する地域交通
確保に関する法律への改正を提言する。

提言9. 国は、運輸事業の規制緩和と政策など国土交 通行政を検証する独立した検証委員会を国 土交通省から独立して設置すること

旅客運送事業の規制緩和と政策は、2002年に乗合バ
ス・タクシー事業、2000年に鉄道・旅客船事業が法
改正により実施された。この政策に対しての評価は
様々であるが、ある論文²⁰⁾では、「乗合バス事業で
は、競争による市場の活性化はあまり見られない
が、退出の増加による生活路線の空白化も懸念され
たほどは生じていない。また、貸切バスとの規制の
違いにより競争が阻害されている可能性もあるた
め、競争基盤の平等化が必要である。タクシー事業
では、競争による効果も見られたが、一方で規制緩
和による弊害が生じているとの指摘もあり、特に、
社会的規制の強化が求められる。鉄道事業では地方
で路線撤退の提案やそれに対する議論が数多く行わ
れており、路線維持が必要な場合などでは地方自治
体が果たす役割が大きくなっている」と述べてい
る。

ここではふれられていないが、貸切事業の市場参
入は凄まじいものがあり、競争激化は国土交通省で
事業審査をしていた筆者の実感であり、現実に輸送
量を取り合う市場となっている。さらに、トラック
事業も同様である。

これらの状況を国土交通省は交通政策にどのよう
に反映しているかといえ、一部、社会的規制を強化
するにすぎない。このような規制緩和と政策がもた
らしたことを国民の暮らしと命の視点で独立した検
証委員会において検証し、規制緩和と政策の弊害を解
消する交通政策を国民的に議論することを提言する。

地域交通を確保するための3つの枠組み

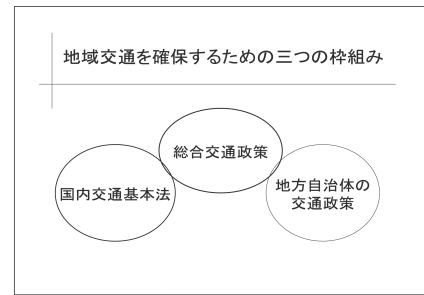


図12. 地域交通を確保するための3つの枠組み

提言10. 国・地方自治体、国民は、交通、エネル ギー、教育、福祉分野が一体となった持 続可能な地域社会を目指すこと

現代日本の地域社会では、交通問題をはじめ福
祉、教育などの課題が相関している。地域での課題
は財政危機による公共サービスの民営化、農水産業
の衰退の一方、駅前開発に重点を置くまちづくりが
進められている。さらに、地域のコミュニティの指
針とされる自治会への加入率が激減している地域も
多く住民参加などはほど遠くコミュニティの維持さ
えも危ぶまれる状況がある。

そのような状況のなか、多くの地方自治体では国
土交通省が示す「コンパクト＋ネットワーク」とい
う地域づくりが進められている一方、郊外開発は今
まで以上に進み、スプロール化は止まらない状況が
ある。地方自治体は財政危機を打開するために観光
振興や企業誘致政策で財源獲得をめざしている。

持続可能な地域社会とは、住民の参加と自治が確
立され、地域内の事業は地域の中小企業がいきいき
と事業展開され、農林水産業が地域の基幹的な産業
となり、地域資源をいかしたエネルギーの自給・自
立が確立されている循環型経済の地域である。同時
に、暮らしを豊かにする交通が享受されている地域
社会である。さらに、最近日常的になっている水

20) 規制緩和後の国内旅客運送事業の分析に関する論文紹介～交通基本法案検討のための材料提供として～」山内広隆ほか
運輸総合研究所。

害、風害、地震、津波などの災害に対する防災対策とともに、災害時への対応が的確である地域が持続可能な地域社会といえる。

国・地方自治体、国民は、交通、エネルギー、教育、福祉分野が一体となった持続可能な地域を創造する地域社会を目指すことを提言する（図12）。

終わりに

現在、政府がめざす交通の在り方は、成長戦略会議でも議論がされている自家用自動車の有償運送などの活用やボランティア輸送での地域交通の確保である。それは、はたして持続可能な社会における交通政策といえるか。

先日開催された地方議員研修²¹⁾の地域交通の分科会には32都道府県から40の自治体の地方議員が参加し、各議員は口を揃えて地域交通の深刻さを発言した。また、各地での学習会では地域任せにする自治体の在り方についても多くの意見が聞かれる。

本稿では、持続可能な地域社会を構築する地域交通政策を論じたが、筆者は、持続可能な地域社会を構築する交通政策とは交通権が保障される交通政策と考える。交通権が保障される交通政策とは、本稿で提言した10の提言が実現した政策である。それは、誰もが、いつでも、どこでも、安全で安定的な交通が享受できる交通環境が保障された地域社会である。

この社会を実現するために研究者として自ら何をすべきか。一つは、住民参加による社会運動の発展を構築する学習活動と社会運動である。二つは、地域に入り、現代日本の現状を的確に捉え、人口減少などが政策的な貧困によることを告発する研究を深め、憲法を羅針盤とした政策提言を発信することである。三つ目は、現代日本の深刻で切実な交通問題を引き起こした要因を戦後日本の資本主義の側面と交通政策から歴史的に明らかにすることを自ら課せられた課題であると考え。今後、これらの課題を念頭に憲法の理念を実現するため研鑽をつみたい。

参考文献

- ・『交通は文化を育む』（自治体研究社 2011年）可児紀夫
- ・『地域交通政策づくり入門 生活・福祉・教育を支える』（自治体問題研究社 2015年）土居靖範 可児紀夫 編著
- ・『増補版 地域交通政策づくり入門 人口減少・高齢化社会における地域交通政策』（自治体問題研究社 2017年）土居靖範 可児紀夫 丹間康仁 編著

21) 第48回市町村議会議員研究会 in 名古屋（2019年11月6日・自治体問題研究社主催）